Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/1072

Der Bundesminister für Wirtschaft
III B 4 — 70 63 90/66

Bonn, den 27. Oktober 1966

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Sammlung und Beseitigung von Altölen und Ölrückständen im Interesse des Schutzes der Gewässer und des Bodens**

Bezug: **Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 1963**
— Drucksache IV/1613 —

Mit Schreiben vom 30. Juni 1965 habe ich dem Deutschen Bundestag einen Zwischenbericht über „Sammlung und Beseitigung von Altölen und Ölrückständen im Interesse des Schutzes der Gewässer und des Bodens" (Drucksache IV/3724) vorgelegt, der die Entwicklung auf dem Altölgebiet bis zum Jahre 1963 darstellt.

Der beigefügte Ergänzungsbericht erstreckt sich auf den Zeitraum 1964/65 und berücksichtigt die Ergebnisse der vom 4. Deutschen Bundestag mit Entschließung vom 14. November 1963 erbetenen Untersuchung der „Kostenstruktur im Bereich der Sammlung und Verarbeitung von Altöl". Außerdem enthält der Bericht die Zustimmung der Bundesregierung zu einer befristeten Verlängerung der Beihilferegelung bei gleichzeitiger Senkung des Betrages um rd. 15 %.

Schmücker

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Sammlung und Beseitigung von Altölen und Ölrückständen im Interesse des Schutzes der Gewässer und des Bodens

I.

1. In den Jahren 1964 und 1965 hat sich die Sammeltätigkeit auf dem Altölgebiet weiter verstärkt, wie aus dem als Anlage beigefügten Schaubild ersichtlich ist. Die Altölsammlung erreichte im Jahre 1965 157 000 t; das sind rd. 38 % der abgesetzten frischen Motorenöle. Für 1966 kann erwartet werden, daß der Anteil des Altölaufkommens am Motorenölverbrauch 40 % beträgt. Damit wäre ein Sammlungsanteil erreicht, wie er in den Jahren nach 1935 innerhalb des damaligen Systems der Altölsammlung erzielt worden war.

   Andererseits wird deutlich, daß sich die Schere zwischen den abgesetzten frischen Motorenölen und den eingesammelten Altölen seit dem Jahre 1962 nicht verengt hat. Diese Entwicklung ist deswegen bedeutsam, weil immerhin ca. 80 % der gesammelten Altöle aus Motorenöl bestehen.

2. Die gleiche Entwicklung ergibt sich für Schmierstoffe insgesamt, d. h. bei Einbeziehung der sonstigen Schmieröle, Schmierfette usw. Die Altölsammlung nimmt nicht so rasch zu wie der Absatz an frischen Schmierstoffen insgesamt. Dies gilt vor allem für das Jahr 1964, das gegenüber 1963 eine außergewöhnliche, durch Lagerabbau geförderte Absatzsteigerung um 66 000 t, aber nur eine zusätzliche Altölsammung von 19 000 t aufweist.

   Wegen der unvorhersehbaren Absatzentwicklung im Jahre 1964 muß davon ausgegangen werden, daß die Menge der unkontrolliert beseitigten Altöle langsamer abnimmt als bisher angenommen werden konnte.

   In dem Zwischenbericht vom 30. Juni 1965 (Drucksache IV/3724) wurden diese für die Gewässer gefährlichen Altöle mit 35 000 t für das Jahr 1963 angegeben. Die Restmenge dürfte sich für 1964 in einer Größenordnung von rd. 45 000 t bewegt haben, während sich für 1965 rechnerisch rd. 50 000 t ergeben. Es bedarf der weiteren sorgsamen Beobachtung dieser vorläufig unbefriedigenden, zumindest unsicheren Entwicklung.

3. Altöle werden nicht allein duch Regenerierung beseitigt. Große Bedeutung kommt — neben der Wiederverwendung für untergeordnete Schmierzwecke — auch der Vernichtung durch Verheizen oder bloßes Verbrennen zu. Eine starke Steigerung des bisherigen Umfangs der Altölverheizung erscheint in verschiedener Hinsicht problematisch. Hemmnisse ergben sich daraus, daß Versicherungsgesellschaften bei Verheizung von Altölen in Ölfeuerungsanlagen wegen der erhöhten Brand- und Explosionsgefahr keinen Versicherungsschutz gewähren. Aus ähnlichen Gründen erheben der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sowie Behörden der Bau- und Gewerbeaufsicht in den Bundesländern Bedenken gegen eine Verwendung von Altölen anstelle von Heizölen, vor allem, wenn keine geeigneten Feuerungsanlagen benutzt werden. In zunehmendem Maße werden derartige Bedenken auch aus Gründen der Luftreinhaltung geäußert.

   Demgegenüber sind die in dem Zwischenbericht vom 30. Juni 1965 erwähnten steuerrechtlichen Erschwerungen der Altölverheizung praktisch nicht mehr gegeben. Altöle können in den Betrieben, in denen sie anfallen, heizölsteuerfrei verfeuert werden. Außerdem können gesammelte Altöle in Mineralölherstellungsbetrieben unversteuert zur Aufrechterhaltung des Betriebes verheizt werden (Steueränderungsgesetz 1965 vom 14. Mai 1965 — Bundesgesetzbl. I S. 377). Daneben ist von gewisser Bedeutung, daß gebrauchte Mineralöle bei Wiederverwendung im selben Betrieb nicht einer Zweitsteuer unterliegen, soweit sie zuvor nicht regeneriert worden sind.

   Es wäre zu prüfen, ob die Verbrennung (Vernichtung) von Altöl in Spezialanlagen generell vorteilhaft ist. Von Bedeutung ist hier in erster Linie der Umfang der anfallenden Kosten. Wie Erfahrungen der Praxis zeigen, muß bei der Verbrennung von Altöl in vereinzelt vorhandenen Spezialanlagen unter Einschluß der Transportkosten im Durchschnitt mit Kosten in einer Größenordnung von rd. 12 DM/100 kg gerechnet werden. Vergleichsweise niedrig sind die Kosten, die in Zweitraffinerien bei nebenbetrieblicher Verbrennung von Ölabfällen und nicht regenerierbaren Altölen anfallen. Einschließlich Sammlungskosten wird mit rd. 4,70 DM/100 kg Verbrennungskosten gerechnet. Allerdings ist bei der ausschließlichen Verbrennung (Vernichtung) kein unmittelbarer wirtschaftlicher Zusammenhang mehr gegeben. Daher läge es im Interesse der für den Gewässerschutz in einzelnen verantwortlichen Bundesländern, diese Probleme aufzugreifen. An anderer Stelle des Berichts wird darauf zurückzukommen sein.

II.

1. Ergänzend zu den für 1962 und 1963 durchgeführten Kostenprüfungen der Altölaufbereitung ist für 1964 eine weitere Untersuchung durchgeführt worden.

   Die Aussagekraft der Resultate leidet darunter, daß für die Zeitspanne vom 1. Januar bis 30. April 1964 noch eine Steuerpräferenz für Zweitraffinate gewährt wurde und die Beihilferegelung erst am 1. Mai 1964 in Kraft trat. In den Buchhaltungen

der untersuchten Raffinerien ist zwischen diesen Zeiträumen nicht unterschieden worden. Außerdem waren betriebliche Kostenrechnungen z. T. nicht genügend ausgebaut. Insoweit ließen sich Schätzungen im Rahmen der Kostenbestimmung und -verteilung sowie der Erlösrechnung nicht vermeiden. Dementsprechend erreicht der Genauigkeitsgrad der Ermittlungen nicht immer das an sich wünschenswerte Maß.

2. Unter diesen nicht unerheblichen Einschränkungen zeigt die Untersuchung folgende Ergebnisse:

a) Die untersuchten Altölraffinerien produzierten im Jahre 1964 rd. 60 % der insgesamt hergestellten Zweitraffinate; es ergibt sich eine genügende Repräsentation.

b) Die Umsatzerhöhung — jeweils gegenüber dem Vorjahr — kann als günstig bezeichnet werden:

	Mengenumsatz	Wertumsatz
1963	+ 7 %	+ 4 %
1964	+ 11 %	+ 16 %

Der Wertumsatz (Bruttoerlös) enthält für 1964 bereits die Beihilfe (22,90 DM/100 kg). Ohne die Beihilfe hätte die Entwicklung negativ sein müssen. So wäre z. B. bei Berücksichtigung aller betrieblicher Aufwandsfaktoren — also einschließlich Sonderabschreibungen und Rückstellungen — im Zeitraum vom 1. Mai bis 31. Dezember 1964 ein Verlust von 17,75 DM/100 kg im Durchschnitt eingetreten. Der Verlust wäre niedriger anzusetzen, wenn außergewöhnliche und Sonderaufwandspositionen außer Betracht gelassen werden; er würde dann 16,50 DM/100 kg betragen haben.

c) Die (gewogenen) Durchschnittskosten blieben von 1963 auf 1964 so gut wie unverändert; im einzelnen ergab sich ein Ausgleich der gestiegenen Produktionskosten durch gesunkene Einstandswerte (einschließlich Beschaffungskosten). Bemerkenswert sind die starken Unterschiede der Einstandswerte, die sich zwischen 5,40 und 9,34 DM/100 kg Altöl bewegen. Es bleibt der Eindruck bestehen, daß durch organisatorische Maßnahmen weitere Senkungen vor allem der Sammlungskosten einschließlich Frachtkosten möglich sein könnten.

d) Die (gewogenen) Durchschnittspreise für versteuerte Zweitraffinate haben während des gesamten Untersuchungszeitraums ständig nachgegeben; sie sanken von 60,94 DM/100 kg im Jahre 1962 auf 59,43 DM/100 kg, im Jahre 1963 und auf 58,64 DM/100 kg für die Zeit vom 1. Mai bis 31. Dezember 1964. Wesentlich ist der Vergleich zwischen 1963 und der Zeit ab 1. Mai 1964 als aussagefähig über eine mögliche Preiswirkung der Beihilfe; sie zeigt sich hier in einer Senkung des Durchschnittspreises um 0,79 DM/100 kg; das sind 1,3 %. Dies erscheint gering gegenüber der von den Konzernraffinerien im allgemeinen auf der Großhandelsstufe im Preise weitergegebenen, am 1. Januar 1964 in Kraft getretenen Steuerermäßigung in Höhe von 5,25 DM/100 kg.

Die Preisentwicklung für Zweitraffinate ist gekennzeichnet durch gegenläufige Tendenzen auf dem Frischölmarkt: Die Mineralölkonzerne haben auf dem Teil des Schmierölmarktes, auf dem unmittelbarer Preiswettbewerb mit Zweitraffinaten der mittelständischen Altölraffinerien besteht, die Preise gesenkt; andererseits sind jedoch die Schmierölpreise in den konzerneigenen Tankstellen nicht unbeträchtlich erhöht worden.

Wenn so die Möglichkeit nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, daß im Bereich der Konzerne die Preiseinbußen und Mehrerlöse sich ausgleichen, bleibt die Preispolitik der mittelständischen Unternehmen darauf beschränkt, sich der sinkenden Preistendenz ihres Teilmarktes anzupassen.

Es bleibt abzuwarten, wie sich unter diesen Umständen längerfristig die Tatsache auswirkt, daß die Lieferungen der Zweitraffinerien an den Großhandel seit 1962 stagnieren und statt dessen der Produktionszuwachs von Konzerngesellschaften aufgenommen wird. Im Jahre 1965 wurden 30 % (34 000 t) der insgesamt produzierten Zweitraffinate von Mineralölkonzernen abgenommen *). In einem Einzelfall belief sich der entsprechende Absatzmengenanteil auf fast 70 %.

e) Aus dem bisher Gesagten ergibt sich für den Markt der Zweitraffinate das Bild einer Mengenkonjunktur mit sinkenden Preisen und nachlassenden Preiserwartungen.

Die (gewogenen) Netto-Durchschnittserlöse haben sich von 1963 bis zum Zeitraum 1. Mai bis 31. Dezember 1964 um 1,86 DM/100 kg erhöht. Die Erhöhung kann weitgehend als Folge der Beihilfezahlung angesehen werden. Da sich die Kosten in dem gleichen Zeitraum um rd. 0,03 DM/100 kg ermäßigt haben, hat der Durchschnittsgewinn um rd. 1,89 DM/100 kg Zweitraffinat zugenommen.

Diese günstige Entwicklung der Ertragslage wäre ein Ansatzpunkt für die Verwirklichung der in dem Zwischenbericht vom 30. Juni 1965 angekündigten Absicht, die Beihilfe degressiv zu gestalten. Eine Ermäßigung der Beihilfe um zunächst 1,90 DM/100 kg von 22,90 DM auf 21 DM/100 kg bedeutete für den Inlandsmarkt die Gleichstellung der Wirkungen von Steuerpräferenz (bis 30. April 1964 angewendet) und offener Beihilfe (ab 1. Mai 1964 gewährt), ohne daß im Durchschnitt eine Schwächung der Wettbewerbskraft der Altölverarbeiter gegenüber dem Marktverhalten der Mineralölkonzerne unmittelbar zu erwarten wäre. (Die Untersuchung zeigt, daß eine so

*) Aus einem Betriebsvergleich für 15 Zweitraffinerien ergeben sich nachstehende Absatzmengenanteile:
1963 rd. 20 000 t = 28,6 %
1964 rd. 25 000 t = 28,5 %
1965 rd. 34 000 t = 33,6 %

ermäßigte Beihilfe im Durchschnitt den Verlust ausgleichen könnte, der sich bei Berücksichtigung sämtlicher Aufwandsposten auf 17,75 DM/100 kg stellen würde. Im einzelnen würde sich natürlich eine ermäßigte Beihilfe unterschiedlich auswirken. Im günstigsten Fall wäre bei Ansatz nur normaler Aufwendungen ein Verlust von 11,60 DM/100 kg, im ungünstigen Fall unter Berücksichtigung aller Aufwendungen ein Verlust von 21,25 DM /100 kg auszugleichen.)

f) Die Veräußerer von Altöl, z. B. die Tankstellen, erhalten bisher eine Art Sammelprämie von durchschnittlich 2,20 DM je 100 kg zur Abholung bereitgestellten Altöls. Eine derartige Unterstützung der Sammlung kann auf Dauer nicht zu Lasten des Bundeshaushalts beibehalten werden. Hier ergäbe sich ein weiterer Ansatzpunkt für eine Degression der Beihilfe, etwa um zusätzlich 1,10 DM/100 kg (= 50 % der Sammelprämie).

Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, daß Sammelprämien eine wichtige Voraussetzung dafür sind, daß die anfallenden Altöle nach Sorten getrennt, vor allem frei von vermeidbarer Verschmutzung und Emulgierung, für die Sammlung bereitgehalten werden. Geschähe dies nicht, so müßten sich die Aufarbeitungskosten der Altölraffinerien erhöhen. Darüber hinaus wäre nach übereinstimmmendem Urteil wasserwirtschaftlicher Fachleute zu befürchten, daß ein zu rascher voller Abbau der Sammelprämie keine geringeren Folgen hätte als die verstärkten Versuche vieler Ölverbraucher, Altöle unkontrolliert abzulagern oder wegzuschütten. Bei eintretender Verschmutzung der Gewässer wären u. U. zunehmend Strafverfolgungen zu erwarten.

Daher sollte in der Öffentlichkeit stärker als bisher Verständnis für die Gefahren geweckt werden, die dem Boden und dem gesunden Wasser durch Ölverschmutzungen drohen können. Mit dem wachsenden Verständnis steigt die Bereitschaft, Altöle nicht nur sorgfältig und sortiert zu lagern, sondern auch ohne Erhalt einer Sammelprämie — und auf die Dauer sogar gegen Entrichtung eines Abholentgelts — abzugeben.

An dieser Stelle wäre hinzuweisen auf die in jüngster Zeit in verschiedenen Landesparlamenten eingebrachten Kleinen Anfragen zur Altölbeseitigung (z. B. in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Berlin, im Saarland). In diesen Anfragen werden die Landesregierungen unter Hinweis auf den Zwischenbericht vom 30. Juni 1965 u. a. aufgefordert, unter Aufklärung der Öffentlichkeit verstärkt Maßnahmen zum unmittelbaren Schutz der Gewässer vor Ölabfällen vorzusehen und somit die Wirkung der Altölregenerierung in gesundheitspolitischer Hinsicht zu ergänzen. Die bisher vorliegenden Antworten besagen, daß weder der Verbleib von Ölabfällen systematisch überwacht wird noch die Verbrennung (Vernichtung) von Abfällen in geeigneten Anlagen ein Anfangsstadium überschritten hat.

Von ebenfalls günstiger Wirkung für die Aufklärungsarbeit dürfte sein, daß die Altölverarbeiter sich verpflichtet haben, anfallende Altöle abzuholen, wann immer es möglich ist. Durch entsprechende Verlautbarungen soll die Öffentlichkeit unterrichtet werden, welche nächstgelegene Sammelstelle bereit ist, Altöle abzuholen.

III.

1. In dem Zwischenbericht vom 30. Juni 1965 wurde es als vordringliche Verpflichtung bezeichnet, die noch nicht erfaßten Altölmengen „so rasch und soweit wie möglich unter Kontrolle zu bringen".

   Dieses Ziel konnte bisher nicht erreicht werden. Die nicht erfaßte Altölmenge hat sich eher erhöht.

2. Weiter ist erklärt worden, bei der möglichst ab 1. Januar 1967 anzustrebenden degressiven Gestaltung der Beihilfe „bruchartige wirtschaftliche Entwicklungen für die mittelständischen Zweitraffinerien zu vermeiden".

   Auf Grund der Kostenuntersuchung kann eine erste Beihilfekürzung ab 1. Januar 1967 als vertretbar angesehen werden.

3. Nicht zuletzt wurde es in dem Zwischenbericht als geboten bezeichnet, etwaige Vorschläge der EWG-Kommission zur Angleichung der unterschiedlichen Altölregelungen in der Gemeinschaft zu berücksichtigen. Derartige Vorschläge sind bisher nicht gemacht worden. Die Kommission hat jedoch die Angleichungsbemühungen wieder aufgenommen und Verhandlungen mit den Regierungen Frankreichs und Italiens geführt. Eine Besprechung mit Vertretern der beteiligten Bundesressorts hat am 27. Juni 1966 stattgefunden; im Anschluß daran folgten Gespräche mit den Regierungen Belgiens und der Niederlande.

   Die Schwierigkeiten der angestrebten Angleichung ergeben sich daraus, daß Frankreich, Italien und Deutschland die Altölaufbereitung mit Steuerpräferenzen bzw. Beihilfen im Werte von 22 DM bis zu 59,60 DM unterstützen, während in den Benelux-Ländern eine Förderung nicht oder nur in geringem Umfang erfolgt.

   In der vorerwähnten Besprechung am 27. Juni 1966 haben die Vertreter der EWG-Kommission den Wunsch wiederholt, die unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedsländer so zu gestalten, daß wettbewerbliche Auswirkungen auf dem Schmierölmarkt innerhalb der EWG vermieden werden. Die Kommission beabsichtigt, noch in diesem Jahr mit den Regierungen der Mitgliedsländer entsprechende Überlegungen anzustellen. Unter diesen Umständen erscheint es als geboten, das Ergebnis der Bemühungen um eine Gemeinschaftsregelung abzuwarten, unbeschadet der Bemühungen der Bundesregierung um andere Lösungen.

IV.

Inzwischen liegt dem Deutschen Bundestag der Initiativantrag der Abgeordneten Dr. Schmidt (Wuppertal), Bading, Mertes und Genossen (Drucksache V/932) vor, mit dem unter Hinweis auf die Angleichungsbemühungen der EWG-Kommission beantragt wird,

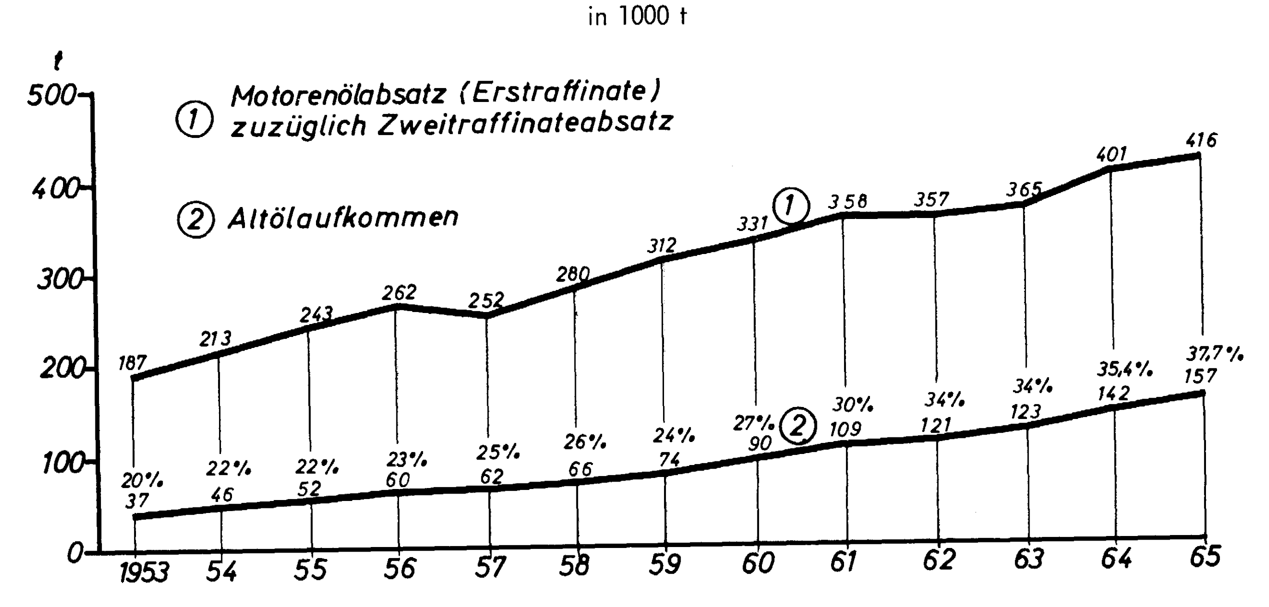
a) die gesetzliche Beihilferegelung um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 1968 zu verlängern,

b) die Beihilfe von 22,90 auf 19,50 DM/100 kg zu senken.

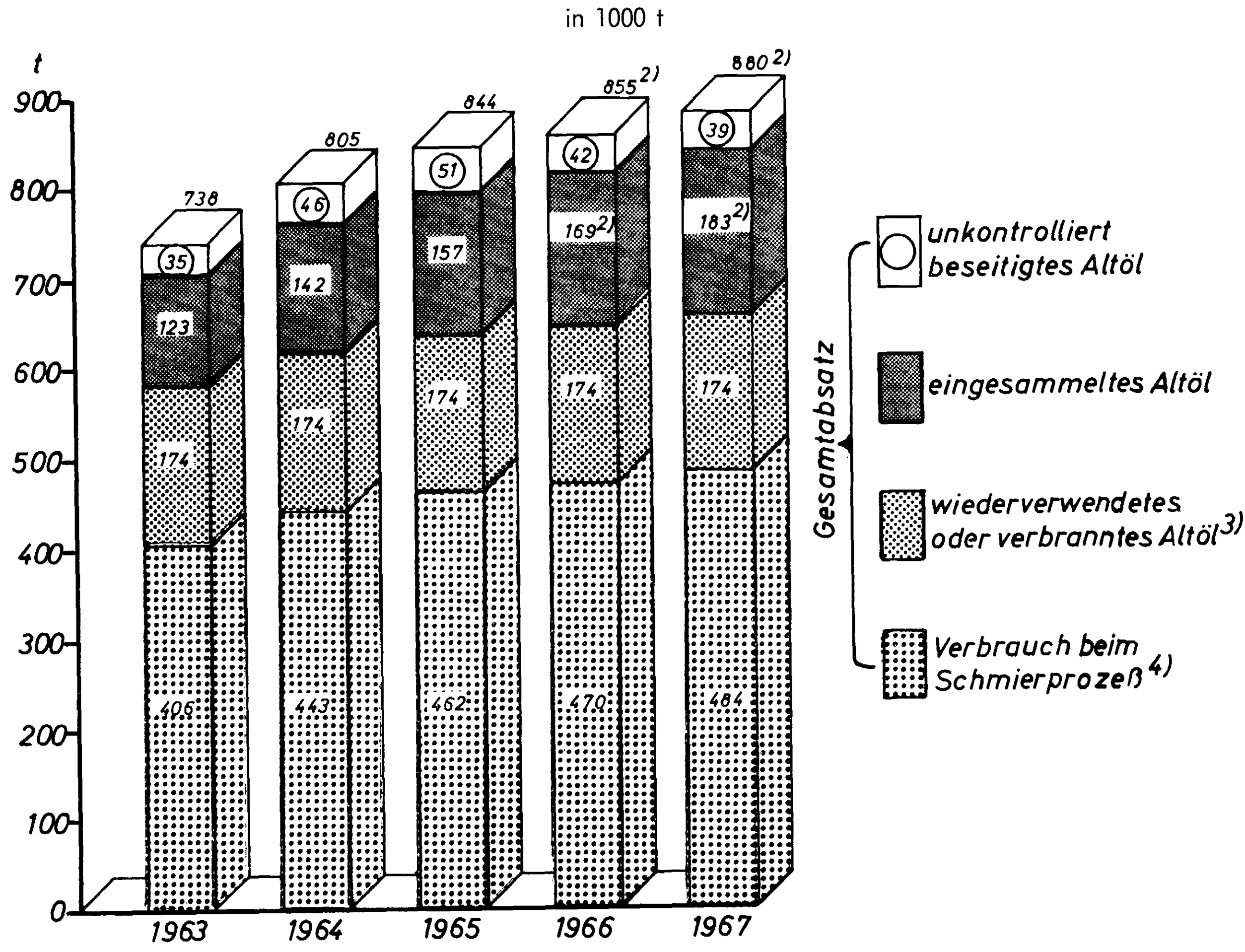
Dieser Antrag und die Vorstellungen der Bundesregierung entsprechen sich im wesentlichen. Daher erübrigen sich detaillierte Vorschläge der Bundesregierung.

Anlage

Motorenölabsatz und Altölaufkommen 1953 bis 1965
in 1000 t



Schmierstoffabsatz [1]), -verbrauch und Altölbeseitigung 1963 bis 1967
in 1000 t



1) nach Angaben des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft, Außenstelle Hamburg, einschließlich Formenöle, Vaselinen und unversteuerter Zweitraffinate
2) Schätzung des Fachverbandes
3) vorsorglich Beibehaltung des Status 1963
4) 55 % der Gesamtmenge